

# *Praksa Upravnog suda Republike Hrvatske u postupku naknade za oduzetu imovinu*

Božo Gagro\*

UDK 347.232 (497.5)

332.026.28 (497.5)

347.998.85 (497.5)

Stručni rad

Primljeno: 20. 1. 2001.

Prihvaćeno: 20. 2. 2001.

U ovom radu razmatra se praksa Upravnog suda Republike Hrvatske u postupcima rješavanja upravnih sporova koji su pokrenuti protiv konačnih upravnih akata donesenih u provedbi Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine.

*Ključne riječi:* naknada za oduzetu imovinu, upravni akt, upravni spor, Upravni sud

## 1. Uvod

U cilju ispravljanja ili barem ublažavanja nepravdi koje su bivše jugoslavenske komunističke vlasti počinile prijašnjim vlasnicima imovine na teritoriju Republike Hrvatske oduzimanjem te imovine iz njihova vlasništva, u izvršavanju propisa i odluka nadležnih tijela te vlasti, Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske na sjednici održanoj 11. listopada 1996. donio je Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine<sup>1</sup> (dalje: Zakon o naknadi) koji je stupio na snagu 1. siječnja 1997. Tim zakonom propisani su uvjeti i postupak naknade za oduzetu imovinu.

Uređujući postupak naknade za oduzetu imovinu Zakon o naknadi propisao je da rješenje o naknadi za oduzetu imovinu donosi nadležni županijski ured

---

\* Božo Gagro, dipl. pravnik, sudac Upravnog suda Republike Hrvatske

<sup>1</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine objavljen je u NN 92/96, a njegov ispravak u NN 92/99. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske o ukidanju nekih odredaba Zakona objavljena je u NN 39/99, a ispravak te odluke u NN 42/99.

(članak 69. stavak 1.) te da se protiv rješenja kojim se odlučuje o zahtjevu za naknadu oduzete imovine može podnijeti žalba Ministarstvu pravosuđa - danas Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave (članak 71. stavak 1.). Dakle, odlučivanje o naknadi za oduzetu imovinu Zakon o naknadi stavio je u nadležnost tijela državne uprave.

Ustavom Republike Hrvatske<sup>2</sup> (dalje: Ustav) zajamčena je sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (članak 19. stavak 2. Ustava). Prema odredbama Zakona o upravnim sporovima<sup>3</sup> sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata tijela državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti, kojima se odlučuje o pravima i obvezama građana i pravnih osoba, obavlja u Republici Hrvatskoj Upravni sud Republike Hrvatske. Naime, tim zakonom propisano je da se protiv upravnog akta donesenog u drugom stupnju, kao i protiv prvostupanjskog upravnog akta protiv kojega nema mjesta žalbi u upravnom postupku, može voditi upravni spor (članak 6. i 7.) te je određeno da upravne sporove rješava Upravni sud Republike Hrvatske (članak 3.). Istim zakonom propisano je da se upravni spor pokreće tužbom (članak 24.), a na pokretanje upravnog spora ovlašteni su građani i pravne osobe koji smatraju da im je upravnim aktom povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni osobni interes utemeljen na zakonu (članak 2. stavak 1.).

Prema tome, sukladno odredbama Zakona o upravnim sporovima, dopušteno je vođenje upravnog spora i protiv konačnih rješenja donesenih u povodu zahtjeva za naknadu oduzete imovine primjenom odredaba Zakona o naknadi.

## 2. Postupanje Upravnog suda u primjeni Zakona o naknadi

Iako je Zakon o naknadi, kao što je već rečeno, stupio na snagu 1. siječnja 1997., valja napomenuti da su tužbe protiv konačnih upravnih akata

<sup>2</sup> Ustav Republike Hrvatske objavljen je u NN 56 od 22. prosinca 1990. kada je i stupio na snagu. Ustav je izmijenjen Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, objavljenim u NN 135/97, a pročišćeni tekst Ustava objavljen je u NN 8/98.

<sup>3</sup> Zakon o upravnim sporovima preuzet je u pravni sustav Republike Hrvatske iz zakonodavstva bivše SFRJ Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima objavljenim u NN 53/91. Prilikom preuzimanja tog bivšeg saveznog zakona u pravni sustav Republike Hrvatske neke su njegove odredbe brisane, a neke izmijenjene odnosno dopunjene. Naknadno su, nakon preuzimanja, dva puta izvršene izmjene tog zakona, i to Zakonom o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima objavljenim u NN 9/92 i 77/92.

donesenih u provedbi tog zakona počele pristizati Upravnom sudu Republike Hrvatske (dalje: Sud) tek tijekom 1998. godine i nadalje, tako da je od 9. ožujka 1998., kada je u Sudu zaprimljena prva takva tužba, pa do 1. studenoga 2000. podneseno ukupno 320 tužbi, od čega je Sud do 1. studenoga 2000. riješio 99 tužbi, dok su ostale još neriješene.

Kao što se iz tih podataka vidi, Sudu je do sada pristigao relativno malen broj tužbi koje unatoč malobrojnosti nisu do sada mogle biti riješene u većem broju zbog ogromnog broja neriješenih predmeta iz drugih upravnih područja koji su u Sudu otvoreni prije nego što su počele pristizati tužbe vezane uz primjenu Zakona o naknadi.

Kako je do sada riješen malen broj upravnih sporova pokrenutih protiv konačnih upravnih akata donesenih u primjeni Zakona o naknadi, ne može se govoriti o nekoj bogatoj praksi Suda u vezi s primjenom tog zakona. To pogotovo kada se ima u vidu da se riješeni upravni sporovi pretežito odnose na neka jednostavnija pitanja koja se pojavljuju u primjeni Zakona o naknadi (uz iznimke o kojima će u nastavku biti riječi), pa se može očekivati da će se složenija pravna pitanja vezana uz primjenu tog zakona tek otvoriti pri daljnjem rješavanju upravnih sporova.

Međutim, iako je do sada riješen relativno malen broj upravnih sporova u vezi s primjenom Zakona o naknadi, ipak su se već otvorila neka pravna pitanja i pojavile dvojbe u vezi s primjenom pojedinih odredaba tog zakona zbog nepreciznosti i nepotpunosti zakonskih odredaba.

Dajući odgovor na ta pitanja, Sud je pri donošenju svojih presuda pošao od toga da je Zakon o naknadi u cjelini bio na ocjeni ustavnosti pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, pa je dosadašnje rješavanje upravnih sporova bilo olakšano utoliko što Sud nije imao potrebe i razloga da zbog sumnje u ustavnost pojedinih odredaba tog zakona zastaje s rješavanjem predmeta i traži putem Vrhovnog suda Republike Hrvatske ocjenu ustavnosti zakonskih odredaba, sukladno odredbi članka 35. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske<sup>4</sup>, kojom je propisano da će Sud zastati s postupkom i zatražiti da Vrhovni sud Republike Hrvatske podnese Ustavnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona s

<sup>4</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske objavljen je u NN 99/99.

Ustavom ako Sud u postupku utvrdi da zakon koji bi trebalo primijeniti nije suglasan s Ustavom.

Osim toga, Ustavni je sud, ukidajući pojedine odredbe Zakona o naknadi odnosno dijelove nekih odredaba tog zakona, s odgodom nastupanja pravnih posljedica odluke o njihovu ukidanju dok Hrvatski državni sabor ne donese nove propise, a najkasnije do 31. prosinca 2000., u svojoj odluci i rješenju broj U-I-673/1996 i dr. od 21. travnja 1999. istovremeno iznio i svoja gledišta o opsegu primjene nekih odredaba Zakona o naknadi, što je donekle olakšalo rad Suda pri rješavanju nekih upravnih sporova. To se prije svega odnosi na zakonske odredbe kojima je uređen krug ovlaštenika naknade, tj. propisan krug osoba koje su ovlaštene za podnošenje zahtjeva za naknadu.

Naime, polazeći od toga da Republika Hrvatska nema ekonomske moći da nadoknadi sve štetne posljedice oduzimanja imovine te da glede te imovine uspostavi stanje kakvo je bilo u momentu oduzimanja, tj. da prijašnjim vlasnicima i svim njihovim pravnim sljednicima odnosno nasljednicima prizna pravo na vraćanje te imovine, odnosno pravo na naknadu u drugom obliku kada vraćanje imovine u naravi pravno ili faktično nije moguće, Zakonom o naknadi propisana su određena ograničenja glede kruga ovlaštenika naknade. Tako je pravo na naknadu za oduzetu imovinu u Zakonom propisanim oblicima priznato samo prijašnjem vlasniku oduzete imovine i njegovim zakonskim nasljednicima prvog nasljednog reda (članak 9. stavak 1.).

Priznajući pravo na naknadu prijašnjim vlasnicima oduzete imovine i njihovim zakonskim nasljednicima prvog nasljednog reda, Zakon o naknadi je propisao da se u pogledu nasljeđivanja primjenjuju odredbe Zakona o nasljeđivanju ako Zakonom o naknadi nije drukčije određeno (članak 9. stavak 2.). Što se pak tiče rezultata provedenih ostavinskih postupaka iza prijašnjih vlasnika oduzete imovine i prije donesenih rješenja o nasljeđivanju, u kojima su nasljednici prijašnjeg vlasnika utvrđeni vlasnicima njegove imovine u određenim idealnim dijelovima, Zakon o naknadi propisao je da nasljednici prijašnjeg vlasnika stječu vlasništvo na imovini koja se daje u vlasništvo neovisno o tome kako su suvlasnički udjeli utvrđeni pravomoćnim rješenjima o nasljeđivanju prednika, ako se ne sporazumiju drukčije (članak 9. stavak 3.).

Navedene odredbe Zakona o naknadi o priznavanju prava na naknadu prijašnjim vlasnicima oduzete imovine i njihovim zakonskim nasljednicima, zbog

svoje nepreciznosti i nepotpunosti, u praksi izazivaju različite dvojbe. Posljedica toga bilo je katkada različito postupanje nadležnih upravnih tijela, zbog čega je Sud pri rješavanju upravnih sporova izražavanjem svojih pravnih shvaćanja glede načina primjene tih odredaba utjecao na jednoobraznost postupanja tih tijela.

Dvojbe i različita shvaćanja o primjeni odredaba članka 9. Zakona o naknadi, kojima je propisan krug osoba koje mogu ostvariti pravo na naknadu, odnose se isključivo na slučajeve kada se radi o nasljednicima prijašnjeg vlasnika, jer pravo na naknadu nije priznato svim nasljednicima prijašnjeg vlasnika oduzete imovine, nego samo zakonskim nasljednicima prvog nasljednog reda.

Naime, odredbom članka 10. Zakona o nasljeđivanju<sup>5</sup> propisano je da ostavinu umrloga nasljeđuju prije svih, na jednake dijelove, njegova djeca i njegov bračni drug, koji po tom zakonu čine prvi nasljedni red. Odredbom članka 13. stavka 1. tog zakona propisano je da ostavinu umrloga koji nije ostavio potomke nasljeđuju njegovi roditelji i njegov bračni drug, koji po tom zakonu čine drugi nasljedni red.

S obzirom na takve odredbe Zakona o nasljeđivanju i naprijed citiranu odredbu članka 9. stavka 2. Zakona o naknadi, kojom je, kao što je rečeno, propisano da se u pogledu nasljeđivanja primjenjuju odredbe Zakona o nasljeđivanju, u provedbi Zakona o naknadi postavilo se pitanje pripada li po tom zakonu bračnom drugu prijašnjeg vlasnika oduzete imovine pravo na naknadu i u slučaju kada prijašnji vlasnik nije ostavio potomke, budući da u takvim slučajevima, prema odredbama Zakona o nasljeđivanju, bračni drug umrloga spada u drugi, a ne u prvi nasljedni red.

U provedbi Zakona o naknadi nadležna upravna tijela različito su postupala u navedenim slučajevima, pa je Sud pri ocjeni zakonitosti upravnih akata ocijenio zakonitim samo ona rješenja kojima se i u takvim slučajevima bračnom drugu prijašnjeg vlasnika priznaje pravo na naknadu, dok je rješenja kojima je to pravo uskraćeno ocijenio nezakonitim.

Dakle, postupajući na takav način pri rješavanju upravnih sporova, Sud je prihvatio stajalište da u primjeni Zakona o naknadi bračnom drugu prijašnjeg vlasnika oduzete imovine pripada pravo na naknadu i u slučaju kada prijašnji

<sup>5</sup> Zakon o nasljeđivanju objavljen je u NN 52/71, a njegove izmjene i dopune u NN 47/78.

vlasnik nema potomaka, pa je u svojoj presudi broj Us-7726/1999-5 od 25. svibnja 2000. između ostalog, naveo:

“To što se u slučaju kada u braku nije bilo djece bračni drug prijašnjeg vlasnika isključuje iz prvog nasljednog reda i pojavljuje kao nasljednik drugog nasljednog reda zajedno s roditeljima ostavitelja, ne znači, prema mišljenju ovog Suda, da u primjeni odredaba Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine takav bračni drug nije ovlaštenik naknade temeljem naprijed citiranog članka 9. navedenog Zakona.

Naime, odredbe Zakona o nasljeđivanju pogoduju bračnom drugu ostavitelja, osiguravajući mu poseban položaj među nasljednicima, koji se u slučaju kada u braku nije bilo djece pojavljuje i kao nasljednik drugog nasljednog reda, zajedno s roditeljima ostavitelja, ali s povoljnijim omjerom nasljeđivanja (bračni drug nasljeđuje 1/2 ostavine). Imajući to u vidu, a polazeći od izričaja članka 9. Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine kao i svih odredaba tog zakona, Sud prihvaća stajalište tuženog tijela izloženo u obrazloženju osporenog rješenja da pravo bračnog druga prijašnjeg vlasnika nekretnina na naknadu za oduzetu imovinu ne ovisi o tome postoje li u braku djeca, nego da u svakom slučaju bračni drug prijašnjeg vlasnika ulazi u krug ovlaštenika iz članka 9. citiranog Zakona.”

Valja napomenuti da je o tom pitanju raspravljao i Ustavni sud prilikom ocjene ustavnosti Zakona o naknadi, koji je u svojoj naprijed citiranoj odluci i rješenju, ukidajući pojedine odredbe navedenog Zakona, istovremeno iznio svoje mišljenje da pravo bračnog druga prijašnjeg vlasnika na naknadu za oduzetu imovinu ne ovisi o tome postoje li njihova djeca, ističući pri tome da je to stvar tumačenja odredaba članka 9. Zakona o naknadi, a ne njihove ustavnosti.

Rečenom valja dodati i to da su se dvojbe oko primjene odredaba članka 9. Zakona o naknadi pojavile i s obzirom na primjenu tih odredaba kada prijašnji vlasnik oduzete imovine ima dva zakonska nasljednika prvog nasljednog reda ili više njih, a samo su neki od njih u Zakonom propisanom roku podnijeli zahtjev za naknadu, dok drugi takav zahtjev uopće nisu podnijeli, ili su zahtjev podnijeli nakon isteka propisanog roka, pa im je kao nepravovremen odbačen. Naime, takve situacije Zakon o naknadi izričito ne uređuje, a iz danih

odredaba članka 9. tog zakona, naročito kada ih se dovede u vezu s odredbom članka 77. Zakona, moguće je, kada su u pitanju takve situacije, izvoditi različite zaključke, i to zato što je odredbom članka 77. Zakona o naknadi propisano da Republika Hrvatska stječe pravo vlasništva na imovini koja je predmet naknade na temelju odredaba tog zakona glede koje zahtjev za naknadu nije podnesen ili je pravomoćno odbijen, ako zakonom nije drukčije propisano. Stoga se osnovano postavilo pitanje koji je doseg primjene te odredbe vezan uz primjenu odredaba članka 9. Zakona, tj. stječe li Republika Hrvatska vlasništvo i na dijelu imovine koji bi pripao nasljedniku prijašnjeg vlasnika koji nije podnio zahtjev za naknadu ili mu je zahtjev kao nepravovremen odbačen, ako su ostali sunasljednici prijašnjeg vlasnika oduzete imovine podnijeli takav zahtjev, bilo da im se oduzeta imovina vrati odnosno naknadi u cjelini, bilo u onom dijelu u kojem su u ostavinskom postupku provedenom nakon smrti prijašnjeg vlasnika pravomoćnim rješenjem o nasljeđivanju utvrđeni vlasnicima njegove imovine. Tu dvojbu produbio je i sam izričaj odredbe članka 9. stavka 3. Zakona o naknadi, kojom je, kao što je već rečeno, propisano da nasljednici prijašnjega vlasnika stječu vlasništvo na imovini koja se daje neovisno o tome kako su vlasnički udjeli utvrđeni prijašnjim pravomoćnim rješenjima o nasljeđivanju prednika, ako se oni drukčije ne sporazumiju.

Sud je u rješavanju upravnih sporova vezanih uz primjenu Zakona o naknadi izrazio svoje mišljenje o načinu postupanja u navedenim situacijama. Prema pravnom shvaćanju Suda, izraženom u presudi broj Us-3300/1998-4 od 30. rujna 1999., ako neki nasljednik prvog nasljednog reda prijašnjeg vlasnika oduzetih nekretnina ne podnese zahtjev za vraćanje u vlasništvo tih nekretnina, nekretnine se vraćaju u vlasništvo nasljedniku odnosno nasljednicima prvog nasljednog reda koji su takav zahtjev podnijeli. Na isti način, prema mišljenju Suda, potrebno je postupiti i u slučaju kada je zahtjev nekih nasljednika odbačen kao nepravovremen, ako su drugi sunasljednici zahtjev za naknadu podnijeli u propisanom roku. To shvaćanje izraženo je u presudi Suda broj Us-7998/1998-10 od 15. travnja 2000., prema kojem se u takvom slučaju dio imovine koji bi pripao nasljednicima koji zahtjev za naknadu nisu podnijeli u roku ima rasporediti na nasljednike koji su zahtjev podnijeli u propisanom roku. U obje citirane presude, između ostalog, navodi se:

"Zauzimanje drugačijeg shvaćanja u primjeni Zakona o naknadi protivilo bi se ne samo razlozima zbog kojih je citirani Zakon donesen i svrsi koja se provođenjem tog zakona želi ostvariti nego i odredbi članka 9. tog zakona. Naime, odredbom članka 9. stavka 1. Zakona propisano je da se prava iz ovoga zakona priznaju fizičkoj osobi - prijašnjem vlasniku, odnosno zakonskim nasljednicima prvog nasljednog reda. Odredbom stavka 3. citiranog članka navedenog Zakona propisano je da nasljednici prijašnjeg vlasnika stječu vlasništvo na imovini koja se daje neovisno o tome kako su vlasnički udjeli utvrđeni ranijim pravomoćnim rješenjima o nasljeđivanju prednika, ako se drugačije ne sporazumiju. Dakle, u primjeni Zakona koji ima cilj uspostaviti odnose kakvi su bili i prije oduzimanja predmetne imovine nije od bilo kakvog pravnog značenja činjenica koliko je zakonskih nasljednika prvog nasljednog reda naslijedilo prijašnjeg vlasnika oduzete imovine i u kojim dijelovima su naslijedili prijašnjeg vlasnika jer oduzeta imovina i nije bila predmet nasljeđivanja. U primjeni citiranog Zakona jedino je pravno odlučno da je zahtjev za povrat oduzete imovine podnijela osoba koja spada u krug zakonskih nasljednika prvog nasljednog reda, u kojem se slučaju glede takve imovine mora uspostaviti stanje kakvo je bilo prije oduzimanja te imovine, tj. imovinu vratiti u vlasništvo."

Pored dvojbi vezanih uz primjenu odredaba članka 9. Zakona o naknadi i s tim u vezi različitog postupanja nadležnih upravnih tijela pri odlučivanju o zahtjevima za naknadu, dvojbe su se pojavile i glede primjene odredaba članka 17. Zakona, kojima su uređena pitanja u vezi s davanjem odnosno vraćanjem u vlasništvo neizgrađenoga građevinskoga zemljišta oduzetog iz posjeda prijašnjeg vlasnika ili osobe na koju je pravo prenio prijašnji vlasnik.

Naime, prema odredbi članka 17. stavka 1. Zakona o naknadi neizgrađeno građevinsko zemljište koje je u društveno vlasništvo preneseno na temelju propisa i odluka nadležnih tijela, navedenih u tom zakonu, i koje je na temelju pravomoćne odluke nadležnog tijela oduzeto iz posjeda prijašnjeg vlasnika ili osobe na koju je pravo prenio prijašnji vlasnik, daje se u vlasništvo prijašnjem vlasniku, ako tim zemljištem općina ili grad do stupanja na snagu Zakona nije dalje raspolagala ili ako to zemljište do dana donošenja Zakona nije privedeno namjeni. Odredbom stavka 5. istog članka Zakona propisano je da se pod zemljištem privedenim namjeni smatra ono zemljište na kojem



je izgrađen objekt ili su izvedeni znatniji radovi na objektu kao i ono zemljište na kojem su općina odnosno grad izvršili pripremu za izgradnju.

Zakon o naknadi ništa ne govori o tome kada se smatra da je zemljište pripremljeno za izgradnju, tj. ne daje definiciju neizgrađenog građevinskog zemljišta pripremljenog za izgradnju, pa su se problemi i dvojbe u primjeni odredaba članka 17. Zakona pojavili upravo s obzirom na to pitanje.

Kako Zakon o naknadi ne daje definiciju neizgrađenog građevinskog zemljišta pripremljenog za izgradnju, u primjeni Zakona moralo se početi od definicije pripreme zemljišta za izgradnju koja je dana u Zakonu o prostornom planiranju<sup>6</sup>. Odredbom članka 11. stavka 4. tog zakona propisano je da uređenje građevinskog zemljišta obuhvaća pripremu zemljišta za izgradnju (izrada prostornih planova, imovinskopravne radnje i dr.) te izgradnju komunalnih i telekomunikacijskih instalacija, objekata i uređaja individualne i zajedničke potrošnje. Dakle, citirani Zakon razlikuje pripremu građevinskog zemljišta za izgradnju od uređenja tog zemljišta, koje je šire od pripreme i obuhvaća neke radove koji ne spadaju u pripremu zemljišta za izgradnju.

Kao što se iz navedenog vidi, Zakon o prostornom planiranju također ne daje preciznu definiciju neizgrađenog građevinskog zemljišta pripremljenog za izgradnju jer ne navodi taksativno sve radove koji spadaju u pripremu zemljišta, nego samo neke od tih radova (izrada prostornih planova i imovinskopravne radnje) te upućuje da to, uz navedene radove, mogu biti i neki drugi.

Nema sumnje da u pripremu zemljišta za izgradnju, pored radova koje navodi Zakon o prostornom planiranju, spadaju i radovi kao što su: geodetsko-tehnički radovi (izrada parcelacijskih elaborata), sanacijski radovi, izmještanje nadzemnih i podzemnih instalacija i sl., kada je takve radove potrebno izvesti da bi se određeno zemljište pripremila za izgradnju.

Polazeći od toga da Zakon o naknadi uopće ne daje definiciju neizgrađenog građevinskog zemljišta pripremljenog za izgradnju, iako uz to veže vrlo značajne pravne posljedice (nemogućnost vraćanja zemljišta u vlasništvo), a imajući u vidu da i Zakon o prostornom planiranju ne daje preciznu definiciju takvog zemljišta, nego samo primjerima navodi radove koji spadaju u

<sup>6</sup> Zakon o prostornom planiranju objavljen je u NN 30/94, a njegove izmjene i dopune u NN 68/98 i 35/99.

pripremu, upućujući da to mogu biti i drugi radovi, Sud je u rješavanju upravnih sporova vezanih uz primjenu odredaba članka 17. Zakona o naknadi izrazio mišljenje da u svakom konkretnom slučaju u upravnom postupku mora biti nepobitno utvrđeno jesu li na određenom građevinskom zemljištu izvedeni svi radovi koji spadaju u pripremu zemljišta za izgradnju koje je upravo na tom zemljištu potrebno izvesti. Naime, pred Sudom se pojavilo nekoliko sporova gdje je vraćanje neizgrađenog građevinskog zemljišta u vlasništvo uskraćeno samo zbog toga što je za to zemljište izrađen prostorni plan i obavljene imovinskopravne radnje te što se zemljište nalazi u naselju koje je opremljeno objektima individualne i zajedničke potrošnje, a da u postupku nije utvrđivano treba li na tom zemljištu izvoditi i neke druge radove koji spadaju u pripremu zemljišta za izgradnju te jesu li ti radovi izvedeni ako je njihovo izvođenje potrebno.

Dakle, neka su upravna tijela zaključila da nisu ispunjeni zakonski uvjeti za vraćanje neizgrađenog građevinskog zemljišta u vlasništvo prijašnjem vlasniku čim su obavljene radove koje Zakon o prostornom planiranju primjerom navodi kao radove koji spadaju u pripremu zemljišta za izgradnju i ako je u naselju gdje se to zemljište nalazi izgrađena komunalna infrastruktura. Takvo stajalište upravnih tijela Sud je u upravnom sporu ocijenio pogrešnim, ne samo iz prije navedenih razloga nego polazeći i od razloga za donošenje Zakona o naknadi i svrhe koja se provođenjem tog zakona želi postići (vratiti oduzetu imovinu u vlasništvo prijašnjeg vlasnika uvijek kada je to pravno i faktički moguće).

Vezano uz primjenu odredaba članka 17. Zakona o naknadi valja napomenuti i to da je Sud u upravnom sporu izrazio mišljenje da se neizgrađeno građevinsko zemljište daje u vlasništvo prijašnjem vlasniku odnosno njegovim zakonskim nasljednicima prvog nasljednog reda ako do dana stupanja na snagu Zakona nije doneseno pravomoćno rješenje o oduzimanju tog zemljišta iz posjeda prijašnjeg vlasnika<sup>7</sup>. Naime, polazeći od toga da odredba članka 17. stavka 1. Zakona o naknadi govori o pravomoćnom rješenju kojim je zemljište uzeto iz posjeda prijašnjeg vlasnika, Sud smatra da u slučaju kada takvo rješenje nije postalo pravomoćno do dana stupanja na snagu Zakona

<sup>7</sup> Pravno shvaćanje izraženo u presudi broj Us-9205/1996 od 15. prosinca 1999., objavljenoj u Izboru sudskih odluka Upravnog suda Republike Hrvatske za 1999. (str.40), izdanom u srpnju 2000.

nema mjesta primjeni odredaba članka 17., već da se imaju primijeniti odredbe članka 16. Zakona prema kojima se neizgrađeno građevinsko zemljište obvezno vraća u vlasništvo prijašnjem vlasniku.

Na kraju, valja istaknuti i sudsku praksu u vezi s primjenom članka 54. Zakona o naknadi. Naime, odredbom stavka 1. tog članka Zakona propisano je da se ne vraća u vlasništvo i posjed imovina pravnih osoba iz područja zdravstva, socijalne skrbi, odgoja, obrazovanja, kulture, zaštite kulturne i prirodne baštine, znanosti, energetike i vodoprivrede, športa i drugih javnih djelatnosti, koja je postala vlasništvo tih pravnih osoba na temelju posebnih propisa, a koja je na dan donošenja Zakona u njihovu posjedu i služi za obavljanje njihove djelatnosti za koju su osnovane.

Vezano uz tu zakonsku odredbu, a imajući u vidu Zakon o ustanovama<sup>8</sup> kojim je propisano da sredstva za rad koja su pribavljena od osnivača ustanove, stečena pružanjem usluga i prodajom proizvoda ili su pribavljena iz drugih izvora čine imovinu ustanove (članak 57.), Sud je u upravnom sporu zauzeo sljedeće pravno shvaćanje:

“Smatra se da je imovina u društvenom vlasništvu postala vlasništvo pravne osobe na temelju Zakona o ustanovama samo ako se radi o imovini na kojoj je do dana stupanja na snagu tog zakona ustanova imala trajno pravo korištenja sukladno tada važećim propisima”<sup>9</sup>.

### 3. Zaključne napomene

Iz navedenog se vidi da u provedbi Zakona o naknadi nastaju problemi i pojavljuju se različite dvojbe zato što su neka pitanja iz materije koju Zakon uređuje uređena neprecizno ili nepotpuno, što otežava primjenu Zakona i dovodi do različitog postupanja nadležnih tijela u njegovoj primjeni.

Kako je riječ o iznimno važnom zakonu koji, kao što je u uvodu rečeno, ima cilj ukloniti ili barem ublažiti nepravde počinjene vlasnicima oduzete imovine, pokazuje se nužnim ovu zakonsku materiju što prije urediti na jasniji i potpuniji način, vodeći pri tome računa o temeljnim načelima Zakona.

<sup>8</sup> Zakon o ustanovama objavljen je u NN 76/93.

<sup>9</sup> Pravno shvaćanje izraženo u presudi broj Us-2416/1999 od 17. studenog 1999., objavljenoj u Izboru sudskih odluka Upravnog suda Republike Hrvatske za 1999. (str.42), izdanom u srpnju 2000.

Time bi se ne samo olakšao rad nadležnim tijelima u primjeni Zakona nego i stvorile nužne zakonske pretpostavke za ostvarenje onih htijenja od kojih se pošlo prilikom donošenja Zakona.

## PRACTICE OF THE ADMINISTRATIVE COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA IN THE PROCEEDINGS FOR COMPENSATION OF EXPROPRIATED PROPERTY

### *Summary*

*Taking into consideration the provisions of the Constitution of the Republic of Croatia by which judicial control of the legality of individual acts of public authorities has been guaranteed, in this article the author presents past practice of the Administrative Court of the Republic of Croatia in deciding upon administrative actions taken against final administrative acts made in pursuance of the Act on Compensation of Property Expropriated during the Yugoslav Communist Regime, which entered into force on the 1st of January 1997.*

*The author emphasizes certain dilemmas which have occurred in the implementation of the mentioned Act due to some imprecise and unclear provisions of the Act, as well as incomplete regulation of particular issues regulated by this Act. In this connection, the author analyzes individual provisions of the mentioned Act, indicating dilemmas which have occurred in their implementation and presenting the legal interpretation of the Court expressed in the administrative dispute concerning the judicial review of legality of administrative acts made by the application of these legal provisions.*

*Having in mind problems which have arisen in the application of the mentioned Act up to now, and taking into account the exceptional significance of the act which aims at improving or at least mitigating injustice done to the owners of expropriated property, the author points out the necessity to amend and supplement the mentioned Act.*

*Key words: compensation of expropriated property, administrative act, administrative court, judicial review of legality of administrative acts*